X kadencja



KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **KOMISJI USTAWODAWCZEJ**
(NR 9)
z dnia 7 lutego 2024 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 9)

7 lutego 2024 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Marka Asta (PiS)**, przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– zaopiniowanie dla marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym spraw o sygn. akt: K 27/23, SK 2/22.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Zbigniew Gromek** – naczelnik Wydziału Analiz Konstytucyjnych w Biurze Analiz Sejmowych, **Robert Jastrzębski**, **Bartłomiej Oszkinis** – eksperci z BAS, **Marcin Wójcik** i **Magdalena Żychlińska** – z sekretariatu Komisji w BAS.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej.

Witam wszystkich przybyłych na dzisiejsze posiedzenie. Witam panie poseł i panów posłów. Witam przedstawicieli Biura Analiz Sejmowych. Witam przedstawicieli mediów.

Porządek dzienny macie państwo przed sobą. Dziś mamy dwie sprawy trybunalskie, o sygn. akt: K 27/23, SK 2/22. Jednocześnie informuję, że nie wpłynęły zgłoszenia co do propozycji tematów kontrolnych NIK na 2025 r. w ramach właściwości Komisji – i skierujemy taką informację do przewodniczącego komisji.

Mamy kworum i możemy przejść do realizacji porządku dziennego. Pierwsza sprawa o sygn. K 27/23. Głos ma pan mecenas Robert Jastrzębski.

Ekspert z Biura Analiz Sejmowych Robert Jastrzębski:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, jestem przedstawicielem BAS i mam za zadanie przedstawienie pytania konstytucyjnego grupy posłów z dnia 8 grudnia 2023 r. o sygn. akt K 27/23. Na wstępie przedstawię państwu stan faktyczny, po drugie – zarzuty, a po trzecie – stanowisko czy bardziej opinię w tej sprawie.

Jeżeli chodzi o przedmiot kontroli, to w dniu 8 grudnia 2023 r. grupa posłów na Sejm X kadencji, czyli wnioskodawcy, złożyła do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o zbadanie zgodności z konstytucją art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. W przypadku nieuwzględnienia pierwszego wniosku w zakresie stwierdzenia niezgodności z konstytucją art. 11 ust. 2 ustawy COVID-19 wnioskodawcy wystąpili o kontrolę konstytucyjności art. 11h ust. 3 tejże ustawy.

To pismo wpłynęło do BAS, a następnie w dniu 31 stycznia 2024 r. do Kancelarii Sejmu wpłynęło pismo pt. „Uzupełnienie wniosku, zawierające uszczegółowienie przedmiotu kontroli poprzez wskazanie dodatkowych, ujętych związkowo, przepisów ustawy COVID-19”. Zgodnie z petitum tego pisma wnioskodawcy wystąpili o zbadanie przez TK art. 11 ust. 2 w zw. z art. 11 ust. 2a, ust. 2b oraz ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych w zakresie, w jakim odnosi się do poleceń wydanych w związku z przygotowaniem wyborów w stanie pandemii – z art. 7, art. 2, art. 68 ust. 4 w zw. z art. 146 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 pkt 1 i 7, a także z zasadą współdziałania władz wynikającą z preambuły Konstytucji RP.

W uzasadnieniu wnioskodawca stwierdził, że art. 11 ust. 2 ustawy o COVID-19 jest funkcjonalnie związany z art. 11 ust. 2a, ust. 2b oraz ust. 3 tejże ustawy, gdyż wskazana wyżej grupa przepisów tworzy zespół norm o charakterze kompetencyjno-materialnym.

Na podstawie tych norm prezes Rady Ministrów był wyposażony w kompetencje do: 1) wyznaczenia ministra odpowiedzialnego za zawarcie umowy; 2) upoważnienia szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów do wykonywania zadań określonych w art. 11 ust. 2 i 2a tej ustawy. Ponadto art. 11 ust. 3 tej ustawy regulował tryb zawierania umowy oraz sposób jej finansowania.

Na zakończenie wnioskodawcy dodali, że aktualność zachowują zawarte we wniosku z 8 grudnia rozważania dotyczące dopuszczalność orzekania przez Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie.

Na tym tle Sejm stwierdza, że ustalenia dokonane w niniejszym stanowisku przygotowanym w odniesieniu do wniosku grupy posłów z 8 grudnia 2023 r., które to stanowisko zostało sporządzone przed wpływem do Kancelarii Sejmu uzupełnienia wniosku w dniu 31 stycznia 2024 r., zachowują aktualność w przedmiotowej sprawie i nie wymagają odrębnego odniesienia.

Jeżeli chodzi o kwestionowane przez grupę posłów artykuły, to nie będę przytaczał ich brzmienia. Chodzi o art. 11 ust. 2 i art. 11h ust. 3 ustawy COVID-19.

Istotne jest to, że treść pierwszego przepisu ulegała licznym modyfikacjom. Chodzi w szczególności o art. 1 pkt 8 lit. a ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19. Po drugie, art. 73 pkt 10 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 też uzyskał inne brzmienie

Co do poprzedniej treści – to odpowiadają jej kolejne ustępy art. 11 ustawy COVID-19, w szczególności ust. 3–5, których też nie będę cytował.

Ponadto ukazały się trzy teksty jednolite ustawy – z 2020, 2022 i 2023 r.

Wnioskowi został nadany charakter zakresowy oraz alternatywny. Wnioskodawcy wystąpili o zbadanie zgodności art. 11 ust. 2 ustawy COVID-19 – rozumianego w ten sposób, że nie odnosi się do poleceń wydanych w związku z przygotowaniem wyborów w stanie epidemii. Jako wzorce kontroli zostały wskazane: zasada współdziałania władz wynikająca z preambuły konstytucji, art. 2 w zw. z art. 87 ust. 1, art. 68 ust. 4 oraz art. 7 w zw. z art. 148 pkt 4 i w zw. z art. 146 ust. 1, ust. 2 oraz ust. 4 pkt 7 konstytucji.

W razie nieuwzględnienia tego wniosku grupa posłów wystąpiła o zbadanie zgodności art. 11h ust. 3 ustawy COVID-19, rozumianego w ten sposób, że nie odnosi się do poleceń wydanych w związku z przygotowaniem wyborów w stanie epidemii, z zasadą współdziałania władz wynikającą z preambuły konstytucji, art. 2, art. 68 ust. 4 oraz art. 7 w zw. z art. 148 pkt 4 i w zw. z art. 146 ust. 1, ust. 2 oraz ust. 4 pkt 7 konstytucji.

Jako wzorzec kontroli we wniosku została wskazana zasada współdziałania władz wynikająca z preambuły konstytucji, czyli art. 2.

Jeśli chodzi o niezgodność zaskarżonych przepisów z postanowieniami ustawy zasadniczej, to wnioskodawcy stwierdzili na wstępie, że kontrola konstytucyjności dotyczy art. 11 ust. 2 i art. 11h ust. 3 ustawy COVID-19. Formalnie dopuszczalne przepisy te nie były dotąd przedmiotem postępowania przed TK – tak stwierdzili wnioskodawcy. Oczywiście wywołują one skutki materialnoprawne w obrocie prawnym, co nie ulega wątpliwości – co też zostało podkreślone przez wnioskodawców.

Wnioskodawcy zaznaczyli, że jeśli TK dokonałby odmiennej oceny skutków prawnych art. 11 ust. 2 ustawy COVID-19 lub odmiennej oceny obowiązywania tego przepisu, wówczas wnoszą o zbadanie zgodności z konstytucją, czyli przedmiot zaskarżenia ewentualnego, art. 11h ust. 3 tej ustawy. Wskazano we wniosku, że wynika to z faktu, iż norma o analogicznej treści do będącej głównym przedmiotem zaskarżenia w niniejszym wniosku wciąż obowiązuje, lecz jest wyrażona w innej jednostce redakcyjnej, czyli art. 11h ust. 3 ustawy.

Jeżeli chodzi o analizę formalnoprawną, to analiza merytoryczna zasadności zarzutów wnioskodawców powinna zostać oczywiście poprzedzona rozważaniami o charakterze formalnoprawnym, które mają na celu ustalenie, czy merytoryczne rozpoznanie

przez TK wniosku jest dopuszczalne, a jeśli tak – to w jakim zakresie. W związku z tym wniosek, aby mógł zostać rozpoznany przez TK, powinien spełniać konieczne wymogi formalne.

Przedmiotowy wniosek został złożony w trybie następczej kontroli norm o charakterze abstrakcyjnym przez grupę posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej X kadencji, czyli przez podmiot należący do kręgu wymienionych w konstytucji podmiotów mających tzw. ogólną legitymację do inicjowania hierarchicznej kontroli norm. Chodzi o art. 191 ust. 1 pkt 1 konstytucji. Zgodnie z tym artykułem każdy z podmiotów w nim wymienionych jest uprawniony do kwestionowania konstytucyjności prawa w nieograniczonym zakresie przedmiotowym, o ile zaskarżone przepisy mieszczą się w ramach kognicji TK. Wynika z tego, że nie można wywodzić dodatkowych, nieokreślonych explicite w art. 191 konstytucji kryteriów materialnych, które zawężałyby legitymację czynną któregokolwiek z wymienionych w nim podmiotów i co za tym idzie, wywodzić takich ograniczeń z konstytucyjnej pozycji ustrojowej określonego podmiotu, gdyż ani konstytucja, ani ustawa o Trybunale Konstytucyjnym nie wprowadzają ograniczeń, jeśli chodzi o zakres przedmiotowy wniosku grupy posłów.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Panie mecenasie, proponuję, aby już przeszedł pan do wniosków.

Ekspert z BAS Robert Jastrzębski:

Oczywiście. Mówię o warunkach formalnych, bo mamy tutaj dwie kwestie. Po pierwsze, w opinii Sejmu zgodnie z art. 47 ust. 2 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym uzasadnienie wniosku powinno zawierać przywołanie treści kwestionowanego wniosku. Co istotne, art. 11 ust. 2 ulegał modyfikacjom, o czym powiedziałem na wstępie. Nie będę ich wszystkich wymieniał. Należy zaznaczyć, że zgodnie z tekstem jednolitym art. 11 utracił moc dnia 5 września 2020 r. na podstawie art. 36 ust. 1 tej ustawy. Natomiast art. 11h ustawy o COVID-19, podany w razie nieuwzględnienia wniosku o zbadanie zgodności art. 11 ust. 2 z konstytucją jako dodatkowy, nadal jest przepisem obowiązującym.

Regulacje dotyczące pandemii COVID-19 i co za tym idzie, zmiany w zakresie treści art. 11 ust. 2 ustawy COVID-19 stanowią – tu trzeba użyć wyrażenia prof. Huberta Izdebskiego – wyraz „rozmycia konstytucyjnego systemu źródeł prawa", w szczególności zarzuca im się wady techniczno-legislacyjne, nadmierną zmienność regulacji, nadużywanie zwrotów ogólnych oraz niedookreśloność, która powodowała przyznanie określonym władzom publicznym dużej swobody w ich stosowaniu.

Wnioskodawcy, jak należy uznać, nie bez powodu wymienili w petitum skargi dwa przepisy, tj. art. 11 ust. 2 oraz art. 11h ust. 3 ustawy COVID-19. Ten ostatni przepis wnioskodawcy określili mianem „ewentualnego przedmiotu zaskarżenia".

Pierwszy przepis, którego treść – o czym była mowa wyżej – ulegała dwukrotnie zmianie, ostatecznie utracił moc prawną w dniu 5 września 2020 r. Wnioskodawcy przy tym nie określili expressis verbis, o które brzmienie tego przepisu im chodzi. Powoduje to zasadniczą wątpliwość przy identyfikacji przedmiotu kontroli w niniejszej sprawie w odniesieniu do art. 11 ust. 2 ustawy COVID-19.

Biorąc to pod uwagę Sejm wnosi – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 47 ust. 2 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – o umorzenie postępowania w zakresie badania zgodności z konstytucją art. 11 ust. 2 ustawy COVID-19 ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, gdyż wnioskodawcy nie dopełnili obowiązku właściwego uzasadnienia w zakresie przywołania treści kwestionowanego wnioskiem przepisu wraz z jego wykładnią.

Jeżeli chodzi o preambułę, tu też chodzi o względy formalne – nie będę jej cytował. Trzeba pamiętać, że w preambule wymieniona jest zasada współdziałania władz, na którą powołują się wnioskodawcy. W opinii Sejmu preambuła stanowi ważny element określenia tożsamości konstytucyjnej oraz wskazanie podstawowych zasad i wartości, na których opiera się ustawa zasadnicza. Warto jednak zaznaczyć, że znaczenie wstępu do konstytucji nie jest jednoznaczne z punktu widzenia doktryny oraz judykatury. Arenga, czyli preambuła konstytucji, zwykle była powoływana w orzecznictwie TK

w sprawach o zgodność badanego przepisu z określonym postanowieniem konstytucji właśnie „w związku z preambułą”.

W wyroku z 11 maja 2005 r. TK orzekł, że subsydiarność tekstu preambuły do konstytucji jest wyrażona w preambule, nie można jednak wyprowadzić z niej norm prawnych w znaczeniu ścisłym. Niemniej preambuła dostarcza opartych na autentycznej wypowiedzi ustrojodawcy wskazówek co do jego intencji i kierunków interpretacji przepisów części normatywnej konstytucji.

Generalnie mamy tutaj trzy wymiary normatywności wstępu do konstytucji. Co do zasady wychodzi się z założenia, że jedynie zgodnie z orzecznictwem TK zasada subsydiarności, czyli pomocniczości, jest wyrażona w preambule. Poza tym zgodnie z wyrokiem TK z 3 lipca 2012 r. należy podkreślić, że zasada współdziałania władz sformułowana w preambule nie może być traktowana jako podstawa przyznania określonemu organowi kompetencji. Zasada ta służy przede wszystkim kształtowaniu określonej praktyki funkcjonowania organów władzy.

W związku z tym w ocenie Sejmu tekst preambuły stanowi integralną część konstytucji, a jej treść może mieć znaczenie w określonej sprawie, przy czym jej walor normatywny powinien być oceniany w związku z konkretnymi przepisami konstytucji. W przedmiotowej sprawie preambuła została wskazana jako samodzielny wzorzec kontroli, wyrażający zasadę współdziałania władz, bez podania iunctim z innymi przepisami konstytucji. Dlatego na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 47 ust. 2 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym Sejm wnosi o umorzenie postępowania w zakresie, w jakim wnioskodawcy wystąpili o zbadanie zgodności kwestionowanego przepisu z wyrażoną w preambule zasadą współdziałania władz, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Jeżeli chodzi o samą analizę zgodności, to po pierwsze, mamy po odjęciu kwestii formalnych badanie zgodności art. 11h ust. 3 ustawy COVID-19 z art. 2 konstytucji. Na wstępie należy stwierdzić, że punktem wyjścia do oceny zgodności z konstytucją zakwestionowanych we wniosku reguł ustawowych powinno być domniemanie ich zgodności z ustawą zasadniczą. Przechodząc do kwestii zgodności zaskarżonych przepisów z konstytucją, należy zauważyć, że wnioskodawcy jako wzorzec kontroli podali art. 2 w zw. z art. 87 ust. 1 konstytucji, przy czym w zarzutach niekonstytucyjności wymienili jedynie art. 2 konstytucji, pod koniec zaś uzasadnienia zarzutu niezgodności uznali, że „zaskarżona norma, a konkretnie wskazany sposób jej rozumienia, nie opiera się na źródłach prawa, co samo w sobie również stanowi naruszenie art. 2 konstytucji”

Z uwagi na brak wskazania przez wnioskodawców, czym w istocie wyraża się zarzut niezgodności kwestionowanego art. 2, w związku z art. 87 ust.1 konstytucji, Sejm stwierdza, że nie może zająć stanowiska w odniesieniu do zgodności art. 2 w związku z art. 87 ust. 1 konstytucji. W przypadku niezgodności art. 11h ustawy wnioskodawcy zarzucili, że zawarta w powołanym przepisie norma narusza dwie zasady wywodzone z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, tj. zasadę pewności prawa oraz zakaz tworzenia pozornego prawa. Art. 11h ust. 3 ustawy COVID-19 umożliwia prezesowi Rady Ministrów wydawanie z własnej inicjatywy poleceń podmiotom wymienionym w art. 11h ust. 1 i 2 ustawy COVID-19. Prezes Rady Ministrów może również wyznaczyć odpowiedni organ, który będzie odpowiedzialny za zawarcie umowy. W uzasadnieniu zarzutów wnioskodawcy podali to jako egzemplifikację zakresu stosowania kwestionowanego przepisu.

Ponadto według wnioskodawców zasada pewności prawa stanowi istotny czynnik w procesie budowania i umacniania zaufania jednostek do państwa oraz prawa.

Ponadto wnioskodawcy zarzucili art. 11h ust. 3 ustawy COVID-19, że jest sprzeczny z art. 2 konstytucji, który zakazuje tworzenia prawa pozornego.

W tym miejscu musimy wrócić do skargi ówczesnego rzecznika praw obywatelskich z dnia 29 kwietnia 2020 r. do wojewódzkiego sądu administracyjnego, która dotyczyła decyzji prezesa Rady Ministrów z 16 kwietnia 2020 r., na podstawie której przekazano Poczcie Polskiej SA, z siedzibą w Warszawie, realizację działań w zakresie przeciwdziałania COVID-19 polegających na podjęciu i realizacji czynności niezbędnych do przygotowania przeprowadzenia wyborów powszechnych na prezydenta Rzeczypospoli-

tej Polskiej w 2020 r. w trybie korespondencyjnym. Podstawą prawną tej decyzji był m.in. art. 11 ust. 2 ustawy COVID-19. Posłużę się tutaj stwierdzeniem, że próba obejścia przepisów ustawowych poprzez akt administracyjny może zmierzać do wytworzenia nowego standardu – niezgodnego z obowiązującym prawem.

W następstwie wniesionej skargi w dniu 15 września 2020 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wydał wyrok (sygn. akt VII SA/Wa 992/20), w którym stwierdził nieważność zaskarżonej decyzji. W uzasadnieniu WSA w Warszawie stwierdził, że jednym z fundamentów państwa prawa, jakim jest Rzeczypospolita Polska, jest moc wiążąca, stabilność i przewidywalność obowiązującego prawa. Tymczasem zaskarżona decyzja prezesa Rady Ministrów, z której wynikało, że – wbrew obowiązującemu prawu – wybory prezydenta Rzeczypospolitej mają być w całości przeprowadzone w sposób korespondencyjny, mogła wprowadzać wśród obywateli Rzeczypospolitej Polskiej niepewność prawną i burzyć zaufanie do władzy publicznej.

Należy stwierdzić na zakończenie, że wykładnia kwestionowanego przepisu nie daje podstaw do uznania, że na jego podstawie mogły zostać wydane przez prezesa Rady Ministrów wiążące polecenia w związku z przygotowywaniem wyborów w stanie epidemii. Takie stanowisko znajduje oparcie w przytoczonym stanowisku ówczesnego RPO i w orzeczeniach WSA. Takich orzeczeń było kilka.

Mając na uwadze powyższe ustalenia, Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 11h ust. 3 ustawy COVID-19, rozumiany w ten sposób, że nie odnosi się do poleceń wydanych w związku z przygotowaniem wyborów w stanie epidemii, jest zgodny z art. 2 konstytucji.

Jeżeli chodzi o ocenę zgodności art. 11h ust. 3 ustawy COVID-19 z art. 68 ust. 4 konstytucji, to niezgodność tej normy z art. 68 konstytucji ma polegać na tym, że uniemożliwia ona, a przynajmniej utrudnia podejmowanie działań, do których władze publiczne są zobowiązane, w zakresie działań na rzecz ograniczenia rozprzestrzeniania się epidemii. Argumentacja wnioskodawców też zdaniem Sejmu nie jest klarowna.

W ocenie Sejmu art. 68 ust. 4 konstytucji nie określa ściśle środków, które powinny podjąć władze publiczne w zakresie zwalczania chorób epidemicznych, w tym także nie przesądza, czy środki zwalczania chorób epidemicznych powinny być stosowane na zasadzie dobrowolności, czy też przymusu leczniczego. Podana argumentacja wnioskodawców jest co najmniej niezrozumiała w odniesieniu do art. 11h ust. 3 ustawy o COVID-19. To właśnie regulacje ustawy specjalnej, tj. ustawy COVID-19, normują te zagadnienia.

W związku z tym, mając na uwadze powyższe ustalenia, Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 11h ust. 3 ustawy COVID-19, rozumiany w ten sposób, że nie odnosi się do poleceń wydanych w związku z przygotowaniem wyborów w stanie epidemii, jest zgodny z art. 68 ust. 4 konstytucji.

Jeżeli chodzi o ocenę zgodności art. 11h ust. 3 ustawy COVID-19 z art. 7 w zw. z art. 148 pkt 4 i w zw. z art. 146 ust. 1, ust. 2 oraz ust. 4 pkt 7 konstytucji, to zgodnie z art. 7 konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Ten artykuł konstytucji normuje zasadę legalizmu, zasadę praworządności. Celem jej jest przeciwdziałanie dowolności i arbitralności działania organów państwa. Adresatem tej zasady są wszystkie organy władzy publicznej, w szczególności prezes Rady Ministrów i Rada Ministrów in gremio.

Według wnioskodawców z art. 7 konstytucji wynika, że prezes Rady Ministrów jest władny, ale także zobowiązany do podejmowania w ramach swoich kompetencji wszelkich czynności faktycznych i prawnych, które dotyczą polityki prowadzonej przez Radę Ministrów.

Warto zwrócić uwagę, że mamy tutaj wyrok WSA z 15 września 2020 r., w którym wskazano, że jedną z naczelnych zasad postępowania administracyjnego jest zasada legalizmu działania organów administracji publicznej. Doniosłość tej zasady i jej znaczenie dla funkcjonowania państwa prawa uzyskały potwierdzenie w ustawie zasadniczej – Konstytucji RP. Zgodnie bowiem z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Co istotne, w przedstawionym stanie rzeczy nie może być wątpliwości, że dokonana przez organ dowolna interpretacja dyspozycji art. 11 ust. 2 specustawy COVID-19 w zakresie dopuszczalności i skutków wydania kwestionowanego polecenia przez pre-

zesa Rady Ministrów nie tylko była niezgodna z tym przepisem, ale – wbrew stanowczym deklaracjom – prowadziła do niedopuszczalnej wykładni contra legem. Sam bowiem przepis był jasny i nie wymagał żadnej wykładni. Tym bardziej wykładni rozszerzającej, dokonywanej wyłącznie ad casum.

Mając na uwadze powyższe ustalenia, Sejm wnosi o stwierdzenie, że art. 11h ust. 3 ustawy COVID-19 rozumiany w ten sposób, że nie odnosi się do poleceń wydanych w związku z przygotowaniem wyborów w stanie epidemii, jest zgodny z art. 7 w zw. z art. 148 pkt 4 i w zw. z art. 146 ust. 1, ust. 2 oraz ust. 4 pkt 7 konstytucji.

Mając na uwadze przedstawioną powyżej argumentację, Sejm wnosi o uznanie, że art. 11h ust. 3 ustawy COVID-19 rozumiany w ten sposób, że nie odnosi się do poleceń wydanych w związku z przygotowaniem wyborów w stanie epidemii, jest zgodny z art. 2, art. 68 ust. 4, art. 7 w zw. z art. 148 pkt 4 i w zw. z art. 146 ust. 1, ust. 2 oraz ust. 4 pkt 7 konstytucji.

Dziękuje bardzo. Jeżeli będą jakieś pytania, to z chęcią na nie odpowiem.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo.

Otwieram dyskusję. Czy są pytania? Pan poseł Krzysztof Szczucki, bardzo proszę.

Poseł Krzysztof Szczucki (PiS):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, chcę zgłosić głos przeciwny w stosunku do stwierdzeń pana prof. Jastrzębskiego. W moim przekonaniu z przedstawionych wzorców konstytucyjnych, a także przywołanych we wniosku wzorców kontroli wynika obowiązek prezesa Rady Ministrów podjęcia wszelkich możliwych działań na podstawie przedstawionych przepisów ustawy COVID-19 pozwalających na przeprowadzenie wyborów w terminie zarządzonym przez marszałka Sejmu. Wyrażam poparcie dla argumentacji przedstawionej we wniosku i proponuję głosować negatywnie, jeżeli chodzi o ten projekt.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo.

Pani poseł Magdalena Filiks, proszę bardzo.

Poseł Magdalena Filiks (KO):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, ja również wyjątkowo krótko, bo myślę, że naprawdę nie ma o czym mówić. Nie będę się odnosiła do opinii BAS, bo się z nią całkowicie zgadzam, ale myślę, że to jest tylko zasłona dymna – to, co się tu dzieje.

Chciałabym nazwać zbiegiem okoliczności to, że sejmowa komisja bada podstawy prawne wydania decyzji przez premiera w sprawie przeprowadzenia wyborów korespondencyjnych. Przekonani posłowie PiS w niej zasiadający robią sobie żarty z tej komisji i z tej sytuacji, drwiąc z prac tej komisji. Jednocześnie mimo tego, że stoją na stanowisku, że decyzja premiera była zgodna z prawem, zgodna z konstytucją i że można było przeprowadzić wybory w takiej formie, zlecając je Poczcie Polskiej, we wniosku piszą, że „do reprezentowania w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, z prawem modyfikowania wniosku oraz udzielaniem dalszych pełnomocnictw, upoważniają posła Pawła Jabłońskiego”. Właśnie członka tej komisji, która bada podstawy prawne decyzji podjętej przez premiera. I kierujecie ten pseudowniosek do pseudotrybunału, który właściwie nie istnieje. To jest taki już… Nie, nie będę używała takich słów. Chcę tylko powiedzieć, że to, co państwo robicie, to jest hucpa polityczna. Staraliście się przez bardzo długi czas zapewnić sobie sparaliżowanie TK i podporządkowanie go w sposób polityczny, żeby służył wykonywaniu takich zleceń politycznych, jakich dzisiaj od TK oczekujecie.

Zdajecie sobie z tego sprawę w stu procentach, bo m.in. poseł Paweł Jabłoński o tym często mówi na posiedzeniu komisji. Mówił, że pan premier podjął niezgodną z prawem decyzję, że nie miał podstaw prawnych tej decyzji, że ta decyzja była niekonstytucyjna, że zamachem na konstytucję była próba przeprowadzenia wyborów prezydenckich

w takiej formie. Jednocześnie chcecie państwo doprowadzić do pewnej manipulacji i zakłamania całej tej sytuacji, żeby na to znaleźć sobie, brzydko mówiąc, podkładkę.

Zwracam się do TK, który zdemolowaliście po to, żeby dokładnie służył temu, czemu dziś ma służyć. Uważam, że to jest marnowanie czasu Komisji, posłów i posłanek, to jest takie drwienie sobie z opinii publicznej, że w ogóle nie powinniśmy pochylać się nad tym wnioskiem jako Komisja. Rozumiem, że proceduralnie to się musi dzisiaj wydarzyć, ale chcę powiedzieć, że TK nie istnieje. Po pierwsze, zdemolowaliście go. To nie jest narzędzie służące politykom byłego obozu rządzącego do tego…

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

To nie jest temat dzisiejszego posiedzenia Komisji.

Poseł Barbara Bartuś (PiS):

Pani poseł, pani podważa instytucje zapisane w konstytucji.

Poseł Magdalena Filiks (KO):

Trybunał Konstytucyjny nie jest po to, żeby realizować wasze polityczne zlecenia w momencie, w którym dochodzi do weryfikacji waszych decyzji. Kiedyś będziecie musieli ponieść odpowiedzialność za nieprawne decyzje i szukanie podkładki w TK. To jest pozbawione sensu, bo nikt z dorosłych w Polsce tego pseudotrybunału już nie akceptuje – ani w Unii Europejskiej.

Chodzi o to, że pan Jabłoński zabrał się za tę sprawę, że to on ma reprezentować wnioskodawców przed tym trybunałem. Ma to robić członek komisji śledczej, która bada podstawy prawne wydania decyzji przez premiera. Chce on iść do TK i zamówić sobie decyzję, żeby TK powiedział, że premier miał prawo podjąć taką decyzję.

Pytam się – czego się tak boicie? Jeżeli…

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Pani poseł, nie rozmawiamy w tej chwili o wniosku posłów. Rozmawiamy o przedstawionym projekcie stanowiska Sejmu. Jeżeli pani zgadza się z tym stanowiskiem, to proszę… Nie ma tutaj przedstawiciela wnioskodawców. Do kogo pani to kieruje?

Na posiedzeniach tej Komisji wyrażamy nasze stanowiska merytoryczne, a nie polityczne, tak jak pani to w tej chwili robi. Pani tutaj uprawia hucpę.

Poseł Magdalena Filiks (KO):

Ja się odnoszę do tego wniosku, do którego jest opinia.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Nie mówiła pani o kwestionowanych przepisach, tylko wygłosiła pani tyradę polityczną.

Poseł Magdalena Filiks (KO):

To nie jest tyrada polityczna. To jest tylko prawda o tym, po co dziś jest to posiedzenie Komisji, po co jest ten wniosek, po co jest ta cała polityczna hucpa, którą robicie. Nie pomoże wam TK. Ta komisja skończy swoją pracę, winni zostaną rozliczeni i staną przed sądem osoby, które wyrzuciły do śmieci 70 mln zł.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Pani poseł Barbara Bartuś, bardzo proszę.

Poseł Barbara Bartuś (PiS):

Muszę się do tego odnieść, bo jestem w tej Komisji piątą kadencję. Na początku, jak przyszłam do pracy w Komisji Ustawodawczej, to ona pracowała. Wtedy też rządziła Platforma Obywatelska z PSL, ale ta Komisja pracowała. Pani przyszła do tej Komisji i proszę nie robić tu hucpy politycznej. Proszę zapoznać się z obowiązkami, jakie na posłów nakłada nasz regulamin. W tej chwili jesteśmy w punkcie: zaopiniowanie stanowiska Sejmu do TK. To są zadania tej Komisji. Każdy wniosek, który wpływa do TK, jeżeli jest poddawany rozpatrzeniu, to trybunał kieruje go do Sejmu, a marszałek Sejmu kieruje go do naszej Komisji celem wypracowania stanowiska. Nie oceniamy tutaj wniosków, co pani próbowała robić, tylko akceptujemy projekt stanowiska Sejmu. Dlatego mówię, że jest pani na posiedzeniu Komisji Ustawodawczej, gdzie jesteśmy w punkcie: przedstawienie stanowiska Sejmu i przegłosowanie opinii Komisji – bo to jest tylko opinia

Komisji, a pani podważa konstytucyjne organy państwa. Trybunał Konstytucyjny jest uregulowany w konstytucji.

To, że Platforma Obywatelska z PSL przed przegranymi wyborami w 2015 r. zmieniła regulamin Sejmu i wybrała na zapas członków TK, stało się powodem, że państwo nie uznawaliście legalnie wybranych członków TK, sędziów wybranych przez większość sejmową, która w 2015 r. wygrała zdecydowanie wybory. Dzisiaj, w 2023 r., wybory też wygrało PiS, ale państwo oszukaliście Polaków. Koalicja 13 grudnia nie przestrzega żadnego obowiązującego prawa. Pani podważa organ, jakim jest TK. Jako poseł RP nie zgadzam się na to, żeby członek Komisji Ustawodawczej podważał konstytucyjne organy państwa. To jest wbrew wszelkim zasadom. Pani poseł, jesteśmy na posiedzeniu konkretnej Komisji.

Poseł Magdalena Filiks (KO):

A pani mówi o wygranych wyborach 15 października.

Poseł Barbara Bartuś (PiS):

Wyjaśniam pani, na czym polega wybieranie członków Trybunału Konstytucyjnego.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Pani poseł Barbara Dolniak, proszę bardzo.

Poseł Barbara Dolniak (KO):

Dziękuję. Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, nie będę się odnosić do tego, co powiedziała pani przewodnicząca, bo jaka jest rzeczywistość – wszyscy wiemy, także na posiedzeniu tej Komisji.

Jednak trzeba powiedzieć, że jest to dla mnie co najmniej zaskakujące, bo w komisji śledczej zasiada poseł, który jednocześnie jest przedstawicielem wnioskodawców. Trzeba pamiętać, że komisja śledcza dopiero po przeprowadzeniu postępowania ma podać wnioski końcowe. Na razie prowadzi postępowanie, aby ustalić przebieg zdarzeń i wyciągnąć wnioski końcowe, a pan poseł członek komisji śledczej jest jednocześnie przedstawicielem wnioskodawców przed Trybunałem Konstytucyjnym. Czy to oznacza, że wnioski już wyciągnął i dlatego jest pełnomocnikiem wnioskodawców? Zdaje się, że zapomnieliście państwo o podstawowych regułach. Zapomnieliście, na czym polega ustalanie stanu faktycznego i wyciąganie wniosków – że nie można jednocześnie mieć wniosków końcowych i reprezentować wnioskodawców przed TK. Widać, że w wydaniu PiS można.

Tylko na tym nie polega państwo prawa. Macie już ustalone wnioski, uczestnicząc w posiedzeniu komisji, która dopiero prowadzi postępowanie. Dlatego przegraliście wybory, że taką metodę postępowania przyjęliście nie tylko w tej sprawie, ale także w innych sprawach.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Pani poseł, zawsze były wnioski poselskie. Zawsze Komisja Ustawodawcza rozpatrywała stanowiska Sejmu do tychże wniosków. Jeśli to byli posłowie…

Poseł Barbara Dolniak (KO):

Panie przewodniczący, my tego nie kwestionujemy. Mówimy tylko o sytuacji podwójnej roli.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Proszę państwa, przedstawicielem wnioskodawców będzie poseł, który jest przedstawicielem wnioskodawców. To od wnioskodawców będzie zależało. Natomiast przedstawicielem Sejmu będzie poseł wskazany przez pana marszałka Hołownię. Będzie to zapewne pani poseł Filiks. Tutaj mamy sprawę zupełnie jasną.

Natomiast pan profesor przedstawił projekt stanowiska. Jeżeli nie chcecie się państwo do tego projektu odnosić, to głosujmy i koniec. Ja myślałem, że pani poseł odniesie się do projektu stanowiska.

Poseł Barbara Dolniak (KO):

Za chwilę będę brała udział w głosowaniu. Wtedy zobaczy pan, jaki będzie wynik mojego głosowania. To będzie odniesienie się do tego wniosku i opinii przedstawionej przez pana profesora.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Pełna zgoda.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Jeszcze pan poseł Krzysztof Szczucki, proszę bardzo.

Poseł Krzysztof Szczucki (PiS):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, nie bardzo rozumiem co to jest „pseudowniosek”, o którym mówiła pani poseł Magdalena Filiks. Natomiast zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 1 konstytucji 50 posłów może złożyć wniosek do TK. Rozumiem, że zaraz zdaniem pani poseł staniemy się „pseudoposłami” i nie będziemy mogli tych wniosków składać.

Bardzo się cieszę, że bierze sobie pani do serca zdanie pana prezesa. Proszę kontynuować, to daleko pani zajdzie.

Natomiast druga sprawa, być może pani poseł ma dar przewidywania, ale my naprawdę nie wiemy jako wnioskodawcy, jak rozstrzygnie sprawę TK. Po to konstytucja daje posłom możliwość składania wniosków, żeby skłonić trybunał tym wnioskiem do zajęcia stanowiska, które sędziowie zgodnie z prawem i swoim sumieniem podejmują.

Mówi pani poseł, że TK nie ma znaczenia. Wy byście chcieli, żeby on nie miał znaczenia. Podam jako przykład sprawę z ostatnich tygodni. Sąd Rejonowy dla m.st. Warszawy, Wydział Gospodarczy Krajowego Rejestru Sądowego w uzasadnieniu postanowień, w których odmówiono wpisania likwidatorów do Krajowego Rejestru Sądowego, powołał się na wyrok TK w sprawie dotyczącej ustawy o radiofonii i telewizji.

Może pani poseł jest przyzwyczajona do standardu sędziów na telefon, ale my naprawdę nie telefonowaliśmy do KRS i nie zamawialiśmy postanowienia konkretnej treści. Referendarz wydał je zgodnie z prawem i swoim sumieniem. Dlatego TK tak bardzo państwu przeszkadza. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Jeżeli nie ma więcej pytań, to możemy głosować nad projektem stanowiska. Proszę zalogować się do systemu. Osoby, które zgłosiły brak karty do głosowania, głosują ręcznie.

Kto jest za przyjęciem projektu stanowiska w sprawie K 27/23? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu?

Głosowało 27 posłów. Za – 16 osób, przeciw – 10, wstrzymała się od głosu 1 osoba.

Stwierdzam, że projekt stanowiska został przyjęty.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Panie przewodniczący, Komisja może zaproponować posła reprezentującego stanowisko Sejmu. Może pani poseł? Czy przyjmuje pani tę propozycję?

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Każdy z członków Komisji może być zaproponowany. Ale nie ma jeszcze posła, który zgłosiłby się do tej sprawy. Jeżeli ktoś by chciał, to oczywiście jak najbardziej, na przykład pani poseł Katarzyna Osos. Dziękuję bardzo.

Przechodzimy do kolejnej sprawy – SK 2/22. Pan mecenas Bartłomiej Oszkinis, bardzo proszę

Ekspert z Biura Analiz Sejmowych Bartłomiej Oszkinis:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, dla porządku zaznaczę, że projekt stanowiska przygotowała pani mecenas Anna Michalak, a ja tylko referuję w zastępstwie.

Sprawa o sygn. akt SK 2/22 została zainicjowana skargą konstytucyjną, w której skarżąca domaga się stwierdzenia niezgodności z konstytucją art. 27f ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych w zakresie, w jakim pozbawia prawa do odliczenia, o którym mowa w tym przepisie, podatnika, który w roku podatkowym osiągnął dochód nie przekraczający kwoty 56 000 zł w sytuacji, gdy łączny dochód jego i jego małżonka przekroczyły kwotę 112 000 zł. Jako wzorce kontroli wskazane zostały: art. 18, art. 32, a także art. 71 ust. 1 konstytucji.

Tłem dla wniesienia skargi jest stan faktyczny, w którym skarżąca złożyła naczelnikowi urzędu skarbowego wniosek o stwierdzenie nadpłaty wraz z korektą zeznania podatkowego. Wniosek ten został uwzględniony. Nadpłata została zwrócona. Następnie

organ podatkowy z urzędu wszczął postępowanie podatkowe. Stwierdził, że odliczenie podatkowe, które wnosiła skarżąca, jej nie przysługuje. W związku z tym określił jej wysokość zobowiązania podatkowego. Skarżąca odwołała się od tej decyzji do organu drugiej instancji, który tę decyzję podtrzymał. Następnie WSA i NSA oddaliły jej skargi. W związku z czym wniosła skargę konstytucyjną.

W ocenie BAS skarga nie spełnia wymogów formalnych, dlatego też w przedłożonym projekcie zawarty został wniosek o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Zasadniczy argument, jaki został przedstawiony, polega na tym, że skarżąca w istocie domaga się uzupełnienia przepisów o podatku dochodowym o regulacje, które jej zdaniem umożliwiłyby realizację przysługujących jej praw, a więc także zaniechanie ustawodawcze, które zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą TK nie podlega jego kognicji, albowiem sprawy te pozostają w zakresie swobody ustawodawcy, który w zasadzie ponosi odpowiedzialność polityczną przed wyborcami.

Dodatkowo wskazano, że konstytucja nie przewiduje prawa do zwolnienia podatkowego, do odliczenia podatkowego. Co więcej, wyraźnie mówi o obowiązku ponoszenia ciężarów publicznych. Natomiast kwestie zwolnień i wyłączeń podlegają swobodzie ustawodawcy, co też konstytucja wyraźnie stanowi.

Następnie została przeprowadzona analiza ogólnych wzorców kontroli. Ujmując rzecz syntetycznie – wskazano, że art. 18 konstytucji zgodnie z orzecznictwem TK nie może być samodzielnym wzorcem kontroli, tak jak został wskazany w skardze, a więc nie spełniono wymogu formalnego. Analogicznie art. 32 konstytucji.

W odniesieniu do art. 71 ust. 1 konstytucji zauważono, że zawiera on dwie kwestie normatywne. Zdanie pierwsze formułuje normę programową, z której nie wynikają prawa podmiotowe, a więc nie może ona stanowić podstawy skargi konstytucyjnej. Zdanie drugie formułuje wprawdzie prawo podmiotowe, jednakże jest ono przyznane nie wszystkim rodzinom, lecz tylko tym znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej. Natomiast akta sprawy, jak i same twierdzenia skarżącej nie pokazują, aby jej rodzina w takiej sytuacji się znajdowała, a więc także ten artykuł nie stanowi adekwatnego wzorca kontroli. W związku z tym został sformułowany wniosek o umorzenie.

Dziękuję bardzo i pozostaję do dyspozycji państwa, jeżeli będą jakieś pytania.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo.

Otwieram dyskusję. Czy są pytania do tego projektu stanowiska? Jeżeli nie ma pytań, to możemy głosować nad projektem stanowiska.

Kto jest za przyjęciem projektu stanowiska w sprawie SK 2/22? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu?

Głosowało 19 posłów. Za – 19 osób, przeciw nikt, nikt nie wstrzymał się od głosu. Stwierdzam, że projekt stanowiska został przyjęty.

Dziękuję wszystkim i zamykam posiedzenie Komisji Ustawodawczej.